VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
(nr 114)
z dnia 24 stycznia 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 114)

24 stycznia 2013 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie informacji ministra administracji i cyfryzacji na temat przeglądu i analizy ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego pod kątem wykonywanych przez niego funkcji i zadań.

W posiedzeniu udział wzięli: **Magdalena Młochowska** podsekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji wraz ze współpracownikami, **Zdzisława Wasążnik** dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, **Marek Wiewióra** radca ministra w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów oraz **Adam Zych** doradca ekonomiczny w Najwyższej Izbie Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Anna Szała** i **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Szanowni państwo, otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie informacji ministra administracji i cyfryzacji na temat przeglądu i analizy ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego, pod kątem wykonywanych przez niego funkcji i zadań. Na dzisiejszym posiedzeniu witam przede wszystkim bardzo serdecznie państwa posłów, ale także witam obecną wśród nas panią minister Magdalenę Młochowską, której towarzyszy radca pana ministra Boniego. Proszę o zabranie głosu panią minister.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Magdalena Młochowska:

Witam państwa serdecznie. Dziś chcę przedstawić państwu – pokrótce – elementy raportu, który przygotowaliśmy w ministerstwie, tj. ocenę sytuacji samorządów lokalnych. Raport wysłaliśmy do państwa łącznie z Białą Księgą dotyczącą obszarów metropolitalnych oraz z założeniami ustawy, nad którą będziemy pracować. Ustawa będzie wynikiem tegoż raportu i wynikiem konsultacji, które odbyły się i dotyczyły obszarów metropolitalnych. Raport jest dość rozbudowany i biorąc pod uwagę to ile mamy czasu – jak pan przewodniczący mówił – to wszystkiego bardzo dokładnie nie będę w stanie dzisiaj omówić. Dlatego omówię tylko pewne wybrane zagadnienia. Oczywiście, jeśli będą pytania do całości raportu, to służę swoją osobą – dzisiaj lub w późniejszym terminie. Prezentacja, którą również do państwa prześlemy jest trochę szersza – a no tak już przesłaliśmy – tzn. w prezentacji zaczęliśmy od opisu wybranych usług publicznych realizowanych przez gminy, tam wskazujemy, jakie będą jeszcze znaczne wyzwania dla samorządów w najbliższych latach.

Mówimy, z jednej strony, o opiece przedszkolnej i o żłobkach, gdzie wiemy, że jeszcze dużo wyzwań przed nami, jeśli chcemy objąć wszystkie dzieci opieką przedszkolną. Są potrzebne zarówno inwestycje, jak i zwiększenie – po prostu – wydatków bieżących. Jeżeli mówimy o żłobkach to jest ich w Polsce cały czas bardzo mało i są one głównie w największych miastach – więc tu też mamy bardzo duże wyzwanie rozwojowe.

Mówiąc o wyzwaniach, mam również na myśli wyzwania związane z ochroną środowiska. Przepisy unijne nakładają na nas wiele różnego rodzaju obowiązków, które często dotyczą również samorządów. Z jednej strony, mowa jest w raporcie o oczyszczalniach ścieków, o niezbędnych zapisach dotyczących segregacji odpadów, o recyklingu, ale również o efektywności energetycznej. To wszystko w naszym raporcie pokrótce omawiamy, aby pokazać, jaka jest skala zjawiska i jakie jeszcze są wyzwania – w najbliższych latach – przed samorządami. Niezbędne będą wydatki zarówno inwestycyjne jak i zwiększenie – być może – wydatków bieżących. To, co również będę chciała omówić to finanse samorządów, ale tak jak wspomniałam – pokrótce. Następnie przedstawię zagadnienia związane z podziałem terytorialnym kraju, współpracę jednostek samorządu terytorialnego (JST). W podsumowaniu opiszę to, co z tych raportów wynika.

Finanse samorządu terytorialnego są to dane – zapewne – znane wszystkim państwu. Zadłużenie samorządów cały czas rośnie, to dane do 2011 r., a za rok 2012 pełnych danych jeszcze nie mamy. Natomiast, co można powiedzieć – co jest zjawiskiem pozytywnym – to, że stopniowo zaczynamy dostrzegać tendencje zmniejszającego się deficytu. Szczyt deficytu był w 2010 r. i wyniósł 15 mld zł, natomiast w 2011 r. było to już 10 mld zł. Teoretycznie prognozy na 2012 r. to 12 mld zł deficytu, ale – jak wiemy – samorządy osiągają deficyt znacznie mniejszy od prognozowanego, więc mamy nadzieję, że i w tym przypadku ten deficyt będzie mniejszy tak, aby tendencje malejącą – jeśli chodzi o deficyt – utrzymać. Mamy mapę samorządów, które potencjalnie mogą mieć problemy z dotrzymaniem wskaźnika art. z 243 ustawy o finansach publicznych, czyli tego artykułu, który będzie obowiązywał od 2014 r. Jest to symulacja zrobiona na danych z 2011 r., czyli jeszcze nie tych danych, które będą obowiązywać w 2014 r., ale biorąc pod uwagę te dane mielibyśmy 77 gmin i 31 powiatów, które miałyby zerową możliwość spłaty zobowiązań. To, co, naszym zdaniem, jest istotne i czym będziemy chcieli się zająć i o czym będziemy chcieli rozmawiać to, że jest jeszcze duży potencjał oszczędności w samorządach tak, aby oszczędzać nie zmniejszając, jakości usług, czy też nawet zwiększając jakość usług świadczonych przez samorządy.

To, o czym warto mówić, to to, że mamy we wszystkich samorządach w Polsce w sumie 59 tys. różnego rodzaju JST: 4,7 tys. samorządowych osób prawnych i 1,2 tys. samorządowych placówek SPZOZ. Jest szereg różnych instytucji, z których każda ma bardzo dużo własnych obowiązków, co generuje szereg kosztów. Mówię tu zarówno o osobnej księgowości, sprawozdawczości i o tym, że każda z tych instytucji jest osobnym pracodawcą. Często – po prostu – istnienie tych instytucji jest wymagane prawnie. To, co jest również niepokojące – jeżeli mówimy o tego typu instytucjach – to są to często instytucje bardzo małe. W Polsce w chwili obecnej mamy 414 gminnych ośrodków pomocy społecznej, w których pracuje 5 lub mniej osób. Problem polega na tym, że przy tych instytucjach cały czas niezbędne są pewne stanowiska obsługowe lub stanowiska kierownicze. Zastanawiamy się i proponujemy, aby czasem obecność, czy obowiązek prowadzenia niektórych instytucji nie był niezbędny, aby gmina czy powiat mogła sama zdecydować czy jakieś zadanie będzie chciała wykonywać bezpośrednio przez urząd czy też tworzyć wyspecjalizowaną instytucję.

Kolejna rzecz, na którą zwracamy uwagę, to instytucje kultury. Każda działalność prowadzona przez samorządy musi być prowadzona przez samorządowe instytucje kultury, które posiadają osobowość prawną oraz bardzo wiele własnych obowiązków i również dużą autonomie. Natomiast powstaje pytanie: czy jest to zawsze niezbędne? Instytucje kultury to również świetlice, biblioteki, domy kultury, które są prawie w pełni finansowane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Znowu nasuwa się pytanie: czy tak duża autonomia jest potrzeba? Są to również – co podkreślam – koszty funkcjonowania tych instytucji i znowu pytanie: jak te koszty można zmienić?

To, co będziemy proponować w naszej ustawie, o której mówiłam – i którą również do państwa przesłałam – to większa elastyczność w sposobie decydowania jak dane zadanie będzie wykonywane i czy jakaś instytucja rzeczywiście musi istnieć.

Z jednej strony, będziemy proponować zmiany przepisów tak, aby nie było konieczności zatrudniania głównych księgowych w każdej instytucji osobno, czyli aby była możli-

wość stworzenia wyspecjalizowanych instytucji takich obsługowo-księgowo-administracyjnych.

Nasze propozycje związane z pomocą społeczną to większa swoboda w decydowaniu zarówno czy przy prowadzić instytucje z zakresu pomocy społecznej – jednostkę pomocy społecznej, jako osobną instytucję – czy zadania pomocy społecznej wykonywać bezpośrednio przez urząd. Większa będzie możliwość również realizowania różnych zadań pomocy społecznej w jednej instytucji, zamiast rozdrabniania ich na kilka różnych instytucji.

Również w dziedzinie kultury będziemy chcieli zaproponować większą swobodę przede wszystkim, jeśli chodzi o wybór formy organizacyjnej realizacji tych zadań.

W ramach Białej Księgi obszarów metropolitalnych przedstawialiśmy nasze wnioski z konsultacji, które przeprowadziliśmy z samorządami na temat tego jak powinna wyglądać współpraca na terenach obszarów metropolitalnych. To, co wyszło nam z tych konsultacji to, że na chwilę obecną samorządy jednak w większości preferują rozwiązania „miękkie" tzn. umożliwienie tworzenia związków powiatowo-gminnych tak, aby funkcjonowały one na terenach powiatów. Oczywiście, największe miasta mają trochę odmienne koncepcje, ponieważ one częściej domagają się tzw. twardego rozwiązania, czyli powiatu metropolitalnego. Natomiast, jeżeli popatrzymy na większość odpowiedzi, to jednak dominuje tendencja, że w tej chwili interesuje jeszcze gminy „miękka" współpraca, ale docelowo w przyszłości „twardsze" rozwiązanie, które zinstytucjonalizowałoby współpracę, która się zawiąże będzie korzystniejsze.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Panie przewodniczący, czy koledzy mogą ciut ciszej? Bo tak… przepraszam, ale może przeniosą te rozmowy w kuluary!

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Bardzo proszę kolegów o uwagę. A korzystając, że mam głos to dokończę listę powitalną naszych gości. Oprócz pani minister i pana radcy, jest także wśród nas pani dyrektor Zdzisława Wasążnik, którą bardzo serdecznie witam. Pan Adam Zych doradca ekonomiczny NIK, oraz pan Marek Wiewióra radca ministra w Ministerstwie Finansów, bardzo serdecznie witam.

Podsekretarz stanu w MAiC Magdalena Młochowska:

Analizując sytuację samorządu w naszym raporcie patrzeliśmy na sytuację samorządów również pod kątem tego jak radzą sobie JST w zależności od ich wielkości. W Polsce mamy ponad 600 gmin, w których mieszka mniej niż 5 tys. mieszkańców. To, co również widać dosyć wyraźnie to, że te tendencje się utrzymują, czyli w najmniejszych gminach mamy wyraźnie, gorsze – niż w skali Polski – wyniki, jeśli chodzi o demografie. Widać dość dużą migrację z tych terenów oraz duże obciążenie demograficzne ludności zamieszkujących najmniejsze gminy, ponieważ mamy starzejące się społeczeństwo – bardziej niż to wygląda w skali Polski. To, co widać również wyraźnie to, że najmniejsze JST, te do 5 tys. mieszkańców – a nie braliśmy pod uwagę w tych analizach miast na prawach powiatu, ponieważ one zaburzałby statystyki – mają średnio o 20 % wyższe koszty funkcjonowania *per capita*, czyli jeżeli mowa o kosztach funkcjonowania na jednego mieszkańca, niż gminy powyżej 20 tys. mieszkańców. Jest to znacząca różnica i widać wyraźnie, że im większa jednostka tym koszty niższe. To, co również widać, że nasz system dochodów jest tak skonstruowany, że najmniejsze jednostki *per capita* mają najwyższe dochody. Oczywiście, wynika to z różnego rodzaju subwencji i systemu dotowania, ponieważ jeżeli popatrzymy na dochody własne w tych jednostkach są najniższe w stosunku do jednostek, które mają więcej mieszkańców. Natomiast jest tam bardzo duży udział subwencji i dotacji.

Pewnym problem, który zauważamy jest kwestia gminy obwarzankowej. Państwo wiedzą, że w Polsce mamy dwa rozwiązania, albo mamy gminy miejsko-wiejskie lub małą gminę miejską – no nie zawsze małą, bo Zielona Góra jest tego przykładem – w środku otoczoną gminą wiejską. Dostrzegamy wiele problemów związanych z tym, że, po pierwsze, mamy do czynienia z wyższymi kosztami funkcjonowania jednostek tych dwóch organów w układach uchwałodawczych i wykonawczych – tak naprawdę, na jednym terenie. Występuje nasilenie efektu tzw. pasażera na gapę. Często mieszkańcy gmin obwa-

rzankowych korzystają z usług świadczonych przez gminę znajdującą się w centrum, natomiast – oczywiście – nie ma tu możliwości odpłatności za te usługi. Te gminy i ci mieszkańcy korzystają z tego trochę jakby właśnie „na gapę". Oczywiście, problem jest z koordynacją wykonywania usług na tych terenach, które – nie da się ukryć – są terenami ze sobą bardzo powiązanymi, a jednak przez istnienie dwóch władz współpraca jest często – niestety – niewystarczająca. Jeśli popatrzymy na powiaty, to mamy dokładnie te same tendencje, jakie widzimy na przykładzie gmin. Jedyna różnica jest taka, że w przypadku powiatów nie ma tak znaczących różnic demograficznych, jeśli chodzi o wielkość powiatu. W takiej jednostce jak powiat, różnice demograficzne się wyrównują. Tendencje są w miarę podobne w każdej wielkości JST.

To, co widać wyraźnie, to to, że najmniejsze JST w przypadku powiatów również mają stosunkowo ok. 20 % wyższe koszty funkcjonowania niż powiaty największe, powyżej 100 tys. mieszkańców. Widać dokładnie to, co widać w gminach, czyli najmniejsze powiaty mają *per capita* najwyższe dochody, natomiast teoretycznie najniższe mają powiaty powyżej 100 tys. mieszkańców – również nie braliśmy pod uwagę miast na prawach powiatu.

Jeżeli popatrzymy na wielkość powiatów i pierwotne założenie reformy powiatowej, to trzeba powiedzieć, że mamy w sumie 67 powiatów ziemskich, które w tej chwili nie spełniają założeń reformy. Głównie, dlatego, że przeważnie są to powiaty mniejsze niż 50 tys. mieszkańców. Natomiast mamy jeszcze kilka przypadków powiatów, które są większe niż 50 tys. mieszkańców, ale mają mniej niż 5 gmin na swoim terenie. To, co trzeba powiedzieć to, że przez tendencje demograficzne, które mamy w Polsce, liczba mieszkańców powiatów będzie się zmniejszać, więc negatywne zjawiska będą się nasilać.

Jeżeli mówimy o wielkości JST to zwracamy uwagę – chodzi o małe gminy, ale również powiaty – że w przypadku najmniejszych jednostek, które mają taką liczbę mieszkańców w urzędzie pracuje tylko kilkanaście osób, natomiast zadania wykonywane przez samorządy wymagają często bardzo wyspecjalizowanej wiedzy z konkretnych dziedzin. Jeżeli mamy tam tylko kilkanaście osób, to jedna osoba zajmuje się jednocześnie ochroną środowiska i inwestycjami oraz kilkoma innymi wydarzeniami, co powoduje, że możemy mieć do czynienia z niższą jakością świadczonych usług – co zresztą wynika z różnego rodzaju analiz. Jeśli chodzi o jakość stanowienia prawa, to najmniejsze jednostki mają z tym problem ze względu na brak wiedzy eksperckiej. Z naszego punktu widzenia, jest to również istotne pod kątem informatyzacji. Jeżeli chcemy mówić o prawidłowej informatyzacji urzędów – żeby rzeczywiście móc mówić o usługach świadczonych *online* – to muszą być odpowiednie kadry informatyczne, a jeżeli mamy kilkanaście osób zatrudnionych w urzędzie, to po porostu na tego informatyka nie starcza już miejsca.

To, co również istotne to – po prostu – szanse rozwojowe takich jednostek. Jak pokazałam wykonywanie zadań przez te jednostki jest droższe, ale również różnego inwestycje w tak małych jednostkach są droższe ze względu na to, że są koszty stałe wykonania inwestycji, które – że tak powiem – przy skali zjawiska, gdy mamy większe podmioty bardziej się rozkładają w zależności od projektu.

Na koniec mogę powiedzieć, że kwestie finansów samorządu i sytuacja finansowa samorządów jest kwestią skomplikowaną i nie można mówić, że wynika tylko i wyłącznie z braku odpowiednich dochodów – to jest temat, o którym należy mówić, ale trzeba też mówić o kwestii efektywności wydatków i zwiększenia ich efektywności.

Należy powiedzieć, że szereg gmin i powiatów to są – jednak – jednostki małe i przez to słabe, jeżeli mowa o potencjale rozwojowym. Boimy się, że jeśli sytuacja demograficzna będzie się utrzymywać i te jednostki będą się wyludniać, to będą mieć problemy z racjonalnym, dobrym wykonywaniem zadań.

Dla nas bardzo istotne są dwie kwestie: wzmocnienie współpracy samorządów i zachęcanie do łączenia się najmniejszych JST, a drugim elementem jest zacieśnianie współpracy, tak, aby razem wykonywać te zadania, które są drogie. Aby skala wykonywania zadań była właściwsza, jeśli chodzi o liczbę mieszkańców. Dobrym przykładem jest gospodarka odpadami – tu wyraźnie to widzimy – ponieważ w naszym ministerstwie rejestrujemy związki międzygminne. Mamy ogromne zwiększenie liczby związków, właśnie ze względu na ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Bardzo dużo

gmin decyduje się na realizowanie tych zadań wspólnie. Tworzy w tym celu związki lub zmienia sposób funkcjonowania dotychczasowych. Wiele zadań z tego zakresu będzie tak wykonywanych – myślę, że to jest ważny kierunek i trzeba o tym mówić i do tego zachęcać.

Naszym zdaniem, bardzo istotny jest system organizacji samorządowych struktur wewnętrznych. Uważamy, że w tym przypadku powinna być dużo większa swoboda dla samorządów jak te zadania wykonywać i jak organizować swoje struktury, ponieważ nie można odgórnie stworzyć przepisu, który jednocześnie będzie służył największym miastom, jak i najmniejszym gminom. Struktury powinny być bardziej dopasowane do potrzeb władz lokalnych, bo one lepiej wiedzą jak te zadania wykonywać. Myślę, że to tyle z mojej strony, czekam na pytania.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo, pani minister, za przedstawienie prezentacji. Szanowni państwo, otwieram dyskusję. Myślę, że temat jest istotny i ważny, dlatego sądzę, że będziemy w tej sprawie mogli zabrać głos. Kto chciałby z państwa?

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Jeśli można, panie przewodniczący…

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Pani poseł Magdalena Kochan.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Bardzo dziękuję. To jest troszkę tak jak byśmy już od dawna wiedzieli, a dziś postawili kropkę nad i – że słaby może mniej, a większy może więcej, bo jest silniejszy i sprawniejszy po prostu. To, czego na pewno nie zmienimy dzisiaj, to mapa administracyjna kraju i nie powiemy małej gminie i małemu powiatowi, że trzeba go włączyć w większy samorząd, bo to jest korzystniejsze dla mieszkańców. Jestem przekonana, że wtedy wywołalibyśmy taką wojnę między samorządami, między poszczególnymi społeczeństwami, jakiej jeszcze pewnie nie widzieliśmy. Miejscowy, lokalny patriotyzm po 20 latach jest bardzo, ale to bardzo silny. Żeby pomóc tym mniejszym rozwijać się szybciej, lepiej, sprawniej i skuteczniej zarządzać możemy iść tropem – to jest moim zdaniem jedyny kierunek – „dawania marchewki" przy tej współpracy. Współpraca nie jest najlepszym – jakby to powiedzieć – najlepszą naszą cechą narodową. Z tym mamy największy kłopot, że, z jednej strony, społeczeństwo jest zadowolone – bardzo mnie ucieszyło to, co wyszło w diagnozie społecznej pana profesora Czapińskiego – a z drugiej strony, współpraca i zaufanie są naszą bolączką. Bardzo mały – i nie wiem czy nie najniższy w Europie – poziom zaufania jest w Polsce. Polacy nie mają do siebie zaufania. Zatem należy uelastycznić prawo, by rzeczywiście pokazać, że elastyczne formy i wiara w to, że samorząd lokalny wie najlepiej – bo wie najlepiej – jak rozwiązywać swoje problemy. Tzw. marchewką byłoby to, że gdy gmina rozwiązuje swoje problemy z innymi, to koszt uzyskania dochodu jest efektem, który widać po pół, może po roku – szybko. Myślę, że to jest główny trend, który powinniśmy utrzymać, czyli nagradzanie tych, którzy – nie mówię w sensie nagród i plebiscytów – właściwie rozwiązują swoje problemy. Myślę o takim systemie, w którym niższy koszt rozwiązania zadania byłby nagradzany nie zmniejszaniem czegoś – jest to takie moje myślenie na gorąco.

Druga rzecz, która też wynika ze współpracy, to problem, który mają miasta, bo ludzie migrują i wyprowadzają się do obwarzanków miejskich. Tam kupują działki, tam się budują, tam mieszkania budowane przez deweloperów są tańsze. W związku z tym zmieniając adres, a nie zmieniając miejsca pracy i właściwie życia, korzystają z usług oferowanych i finansowanych przez samorząd miejski, a zasilają budżet przez swoje podatki w miejscu, gdzie mieszkają. Jest to ten „pasażer na gapę" – jak mówiła pani minister. Problemy na pewno będzie się nasilał. Jestem przekonana, że migracja na obrzeża miast i inne terytoria podległe innemu samorządowi terytorialnemu będzie coraz większa.

Mamy także problem w spawach związanych z rodziną. Ustawa o pieczy zastępczej wymaga na nas pewnej reakcji i reagowania, ponieważ realizowane dla wielkich miast zadania opieki nad dziećmi, są realizowane poza jego terenem, na terenach powiatów

ościennych. Z tym problemem także nie będziemy sobie w stanie poradzić – to jest moje zdanie – zmieniając prawo administracyjne kraju. Zapewne tak nam się to nie uda. Znowu musimy wymyślić sposób na zacieśniania współpracy i współfinansowanie niektórych zadań na zasadzie obszarów metropolitalnych, ale nie na takiej zasadzie jak często wyobrażają to sobie prezydenci wielkich miast, że przejmą terytorium i będą realizować tam zadania. Jestem przekonana, że to nie wyjdzie, to się nie powiedzie, bo ludzie są przywiązani do tych swoich małych powiatów, małych gmin, w których zresztą często odbywa się realizacja poszczególnych zadań typu rejestracja samochodu, pozwolenie na budowę. Tam jest to czterokrotnie łatwiejsze do załatwienia niż w dużej aglomeracji.

Zatem to, na co powinniśmy zwracać głównie uwagę, to współpraca. Rzeczywiście, jeśli zadania takie jak utrzymanie czystości, czyli, mówiąc krótko, wysypisko śmieci lub spalarnia, dowóz itd., wymagają określonych wspólnych działań, to myślę, że możliwość uelastycznienia prawa, żeby, na przykład, zadania z zakresu pomocy społecznej świadczyć wspólnie na terenie kilku samorządów, czy poprzez współpracę kilku samorządów, współfinansowanie jednej jednostki, czy też możliwość zlecania tych zdań w całości organizacją pozarządowym – byłoby krokiem w dobrym kierunku. Jestem przekonana, że, z jednej strony, działalibyśmy wzmacniając obywatelskość naszego społeczeństwa, a z drugiej, uczylibyśmy współpracy, która w efekcie da lepszą jakość wykonywanych usług i potani te usługi. Tak więc, współpraca, współpraca… to najtrudniejsze z zadań dla Polski, a jednocześnie wielkie wyzwanie, któremu powinniśmy stawić czoło i tak konstruować prawo, aby to działało jak „drożdże" – że tak powiem. Nie nakazem tylko na zasadzie tej „marchewki", którą się w efekcie uzyska. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo, pani poseł. W dużym stopniu utożsamiam się z opinią, którą pani poseł wyraziła, i chcę także do pani minister skierować swoje słowa. Samorząd terytorialny jest to naprawdę bardzo istotny segment państwa i ma prawo czuć, że będzie traktowany podmiotowo. Żadne działania w postaci likwidacji, które bardzo często dotykają teraz samorządy – nie będę teraz tego rozwijał – wywołują alergie właśnie w tych wspólnotach powiatowych, gminnych i jakichkolwiek pomysłach związanych z – powiem – kolejną reformą samorządową. Będzie to na pewno źle odebrane na samym początku i właśnie droga – o której wspomniała pani poseł Magdalena Kochan – która jest zresztą w różnym zakresie i różnym stopniu realizowana w wielu państwach europejskich – bo przecież demografia czy uwarunkowania ekonomiczne wywołują i wymuszają pewne zmiany – jest najlepsza. Jednak myślę, że cały problem polega na tym abyśmy mogli stworzyć właściwy dla naszych samorządów katalog zachęt i bonusów, które spowodują, że samorządy będą same gotowe i chętne do podejmowania działań łączących różne wspólnoty samorządowe. Pani poseł Machałek.

Poseł Marzena Machałek (PiS):

Dziękuję panie przewodniczący. Dzisiejsza prezentacja pani minister wskazuje na rzeczy, które doskonale wiemy i odczuwamy je kontaktując się z samorządowcami. Poza tym, mieszkając na terenie własnych wspólnot samorządowych, obserwujemy, po pierwsze, dramatyczną sytuację samorządów, a szczególnie dramatyczną sytuację finansową. Wydaje się, że 2013 r. będzie dla samorządów przełomowy i niestety będą one zmuszone – co proponuje pani minister – do likwidacji lub łączenia – co już się dzieje – wielu jednostek podległych samorządowi wprost lub przekształcić się w bardziej samodzielne jednostki. To oczywiście wskazywane jest jako dobry kierunek, jednak ośmielę się powiedzieć, że to nie jest dobre. To będzie się wiązało ze zwolnieniami i pogłębiającym się bezrobociem na terenie tych gmin, samorządów czy powiatów, które nie dość, że są słabe i mają już duże bezrobocie to będę jeszcze likwidowały swoje jednostki. Wydaje mi się, że to jest dosyć oczywiste, że jeśli się zwolni ludzi to będzie się mniej płacić, zlikwiduje się lub połączy jednostki to będzie mniej wydatków. Jednak czy rzeczywiście samorząd będzie bardziej sprawny?

Drugą rzeczą, która jest proponowana, to łączenie się samorządów, czyli, tak naprawdę – jak dobrze rozumiem panią minister i proszę mi to wytłumaczyć – likwidacja poszczególnych JST i tworzenie np. z dwóch jednego. Kompetencje oczywiście się nakładają,

jednak – nie myślę – że nie gmin miejskich z gminą wiejską – które rzeczywiście często są obwarzankiem – ale gmin miejskich i powiatów, które są na danym terenie. Tu jest często konflikt kompetencyjny szczególnie, jeśli chodzi o edukację. Natomiast wydaje się, że akurat istnienie gmin miejskich i wiejskich nie jest największym problemem. Największym problemem jest to, że samorządy cierpią na brak finansów i są zmuszane do drastycznych cięć. Wydaje się, że nie propozycje w ułatwianiu likwidowania jednostek powinny być pomysłami ministerstwa, ale sposób jak pomóc finansowo samorządom. To wydaje się to dosyć jasne, natomiast analiza, która została przedstawiona pokazuje rzeczywistość, która niestety nie wygląda najlepiej.

Chcę zwrócić się jeszcze z jednym pytaniem. Samorządy będą się przygotowywały do przyszłego roku i już się przygotowują; niestety, robią to często likwidując szkoły, różne jednostki lub łącząc je. Czy możemy przewidzieć ile JST będzie miało problem z uchwaleniem budżetu w 2014 r. w związku z funkcjonowaniem nowej reguły? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo, pani poseł Machałek. Nie widzę więcej osób chętnych do dyskusji, zatem proszę panią minister o ustosunkowanie się.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Przepraszam, że na raty, ale częściowo podzielam pogląd mojej przedmówczyni, pani Machałek, o tym, że sytuacja samorządów jest taka jak sytuacja budżetu państwa. Czasy, w których przyszło nam żyć nie są najłatwiejsze – kryzys światowy – prosta sprawa. Zmniejszone wpływy do budżetu państwa to także zmniejszane wpływy do budżetów samorządów, bo podatki są te same, tylko procentowo jesteśmy inaczej „ustawieni" – inaczej budżet państwa a inaczej samorząd. Warto również poszukać nowych źródeł dochodów JST – mam tu na myśli bardzo niski podatek leśny. Lasy państwowe nie narzekają na niedomiar środków – wręcz odwrotnie. Warto, zatem o tym pomyśleć. To jest podatek, który jest w całości dochodem własnym gminy i w związku z tym, to może być jedno z dodatkowych źródeł dochodu. Myślę, że odpowiednie będzie podniesienie wysokości tego podatku – nierealnego wobec dzisiejszych potrzeb samorządów – i państwowe lasy mogą się podzielić z samorządami i tu upatruję nowe źródło dochodów. Warto się nad tym zastanowić i ministerstwo w tej kwestii powinno troszkę działań wykazać. Należy zobaczyć czy to możliwe, na ile to możliwe i jak by to wyglądało.

Druga sprawa jest związana z zasobami Agencji Nieruchomości Rolnych. Powiem szczerze, że działająca od 20 lat Agencja częściowo także komunalizuje czy raczej przekazuje samorządowi część swojego zasobu na rzecz realizacji komunalnych zadań przez te samorządy. Warto pomyśleć i naprawdę rozważyć – patrzę na pana przewodniczącego i wiem, że nie zawsze w tej kwestii będziemy zgodni – i przyjrzeć się tej sprawie systemowo. Nie patrząc na to politykiersko – bo nie politycznie – tylko bardzo pragmatycznie sprawdzić czy rzeczywiście zasobami ANR nie powinny zarządzać „biedne jak myszy kościelne" powiaty ziemskie – bo powiaty miejskie radzą sobie z dochodami własnymi, mają przecież zupełnie inne źródła dochodów. Powiaty ziemskie naprawdę narzekają na brak środków własnych – na brak dochodów własnych, one głównie administrują – co prawda także – jednak opierają swoje dochody na subwencjach i dotacjach. To najlepszym sposobem na gospodarowanie nie jest. Jestem przekonana, że powiaty ziemskie lepiej niż ANR zagospodarowywałoby, sprzedawało, dzierżawiło – mówiąc krótko – gospodarowało zasobem ziemskim. Jest to drugie źródło dodatkowych dochodów powiatów ziemskich, które – moim zdaniem – warto rozpatrzyć. Nie przesądzam, jak się skończy ta sprawa, ale warto o tym mówić i warto sięgać po tego rodzaju rozwiązania. A jeśli już mówimy o sprawach krzyżowania się kompetencji, to mnie się wydaję, że nie ma takich problemów jeśli chodzi o gminy i powiaty. Problem krzyżujących się instytucji, a nawet często powielających się, występuje między przedstawicielem państwa na terenie województwa, czyli wojewody a marszałkiem. Tu zestaw zadań powinniśmy bardzo dokładnie przepatrzeć i pragmatycznie do tego podejść. Utrwalić samorząd wojewódzki i zostawić wojewodzie kontrolną rolę wobec samorządów – to, jakość stanowionego przez nich prawa – a sprawy wykonawcze i realizacje zadań – pozostawić w samorządzie woje-

wództwa. Katalog krzyżujących się kompetencji – moim zdaniem – jest znacznie szerszy, choć nie aż tak bardzo jakby się na pierwszy „rzut oka” wydawało niż między gminami a powiatami samorządowymi.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Dyskusja nam się rozwija. W takim razie proszę o zabranie głosu pana posła Witko.

Poseł Marcin Witko (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Pani minister mam takie pytanie: na jednym ze slajdów pokazała pani mapę naszego kraju i mapę administracyjną z tymi samorządami, które są w tej najgorszej, najtrudniejszej sytuacji finansowej. Mam takie pytanie: jakie są proporcje? Może uda nam się rozszyfrować pewne tendencje. Większość samorządów z trudną sytuacją finansową to samorządy powiatowe czy samorządy gminne? Jeśli dochodzi o samorządy gminne to – szanowni państwo – mówimy cały czas o możliwości zwiększenia dochodów dla JST, a może warto się zastanowić w ramach Komisji nad jedną rzeczą, która mogłaby – przynajmniej – w znaczącym stopniu poprawić sytuację finansową gmin i zwiększyć ich dochody. Otóż jest taki jeden podatek, który w mojej ocenie jest bardzo niesprawiedliwym podatkiem w stosunku do przedsiębiorców prowadzących działalność. Proszę państwa ustawodawca dzieli przedsiębiorców na tych, którzy płacą wysokie podatki od nieruchomości i na tych, którzy płacą bardzo niskie podatki. Już wyjaśniam, o co mi chodzi. Czy państwo pamiętacie o tym, że podatek od działalności leczniczej jest w widełkach mniej więcej – nie pamiętam w tej chwili – górna granica jest 4, 20 gr za m^2 powierzchni, podczas gdy od działalności w jakiejkolwiek innej – możemy prowadzić … nie wiem, warsztat szewski – zapłacimy 23 zł w niektórych gminach w innych 19,70 gr lub 20 zł podatku od nieruchomości. Gabinety stomatologiczne będą musiały zapłacić podatek – jeśli samorząd podejmie uchwałę o wysokości najwyższej stawki – 4,20 gr. Znam samorządy, gdzie dentyści lub lekarze płacą podatek od nieruchomości – a nie ukrywajmy: są przecież bardzo dobrze uposażeni – na poziomie 2,20 gr czy 2,70 gr. Może warto się zastanowić nad tym. Z moich, takich bardzo, bardzo ogólnych, wyliczeń wynika, że wpłynęłoby więcej do samorządu poprzez zrównanie tego podatku. Wiem, że zaraz będą głosy krytyczne dotyczące placówek SPZOZ, ale może zastanówmy się żeby je w jakiś sposób wyłączyć z tych ustaleń. Wiadomo, że placówki SPZOZ będące w bardzo trudnej sytuacji, gdy będą miały zapłacić podatek na poziomie 19 zł lub 20 zł – to sobie wyobrażamy, co by się stało. Niemniej jednak sytuacja jest problemowa, a, tak jak wspomniałem, z moich wyliczeń wynika, że 1 mld zł – między 1 mld a 1,5 mld – wpłynąłby dzięki temu konkretnie do samorządów. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Ostatni głos w dyskusji – pan przewodniczący Andrzej Sztorc.

Poseł Andrzej Sztorc (PSL):

Szanowni państwo, chcę się wpisać w dwa poprzednie głosy. W głos pani poseł Kochan – myślę, że pomysł podatku od lasów państwowych jest bardzo dobrym pomysłem. Nie chodzi o podatek, który utrudniłby działalność lasów państwowych, ale o niewielki podatek, który w sumie byłby dość dużym zastrzykiem dla wielu samorządów.

Chcę jeszcze wspomnieć o dwóch rzeczach. Nic złego się nie stanie, dlatego niedawny pomysł, który powstał kilka lat wstecz, dotyczył przyłączenia finansów lasów państwowych do budżetu państwa. To są wielkie pieniądze. Druga sprawa to, że w wielu gminach głównym użytkownikiem dróg gminnych – gdzie są częste konflikty – są lasy państwowe. Nie ponoszą one żadnych kosztów – znam ten problem – a korzystają i wyrządzają bardzo duże szkody, dlatego, że często przewożą ładunki przeładowane i niezgodne z normami. Nie chodzi o podatek restrykcyjny, tylko podatek, który wspomoże budżet gminy. Jest to dobry pomysł.

Drugi – również dobry – pomysł to, że wystarczy przeanalizować finanse niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej. Bez polowania na czarownice, przeanalizować jak to się ma. Należałoby tę propozycję rozważyć, przyjrzeć się dobrze temu wszystkiemu. Od wielu lat uszczuplamy dochody samorządów gminnych. Skarb Państwa rekompen-

suje ostatnie dochody z VAT-u, natomiast samorządy takiej możliwości nie mają. Te wszystkie propozycje powinniśmy poważnie potraktować i niezależnie, z jakich pieniędzy budżety gmin muszą otrzymać pomoc. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję i proszę o zabranie głosu przez panią minister.

Podsekretarz stanu w MAiC Magdalena Młochowska:

Dziękuję bardzo. Odnosząc się po kolei do przedstawionych kwestii. Po pierwsze, jeżeli chodzi o likwidacje instytucji czy też zmniejszenie liczby instytucji w samorządach, czy też zmniejszanie zakresu zadań tych instytucji, to, po pierwsze, niczego nie narzucamy odgórnie. Jeżeli tylko samorządy uważają – będą uważały – że jest jakaś inna struktura funkcjonowania instytucji, która będzie dla nich efektywniejsza również jeżeli chodzi o wykonanie zadań, to będą mogły tę strukturę zmienić. Trzeba powiedzieć to, że każda złotówka, jeżeli zostanie zaoszczędzona, pozostanie w samorządzie i będzie mogła być wydana np. na zatrudnienie – po prostu – specjalisty w jakiejś dziedzinie lub na wydatki rozwojowe. To jest coś, co należy podkreślić, że jeżeli zmniejszymy wydatki administracyjne, biurokratyczne, to możemy mieć więcej pieniędzy na wydatki rozwojowe czy na lepszą realizację zadań. Żadna z tych złotówek nie zostanie zabrana z samorządu.

Jeżeli chodzi o łączenie jednostek samorządu, to w tym zakresie – oczywiście – również nie proponujemy żadnych działań odgórnych. Po prostu zauważamy problem, wiemy, że są różne pomysły samorządów, które chciałyby rozważyć takie połączenie i jeżeli będą chciały to zrobić to będziemy im kibicować. Niczego odgórnie narzucać nie będziemy.

Na temat podatku leśnego – jedyne, co mogę dodać od siebie – to jest ten plus, że gminy, które mają niskie dochody, ponieważ większość ich terenów to teren leśny, to rzeczywiście byłoby to wsparciem dla nich i potrzebują tego wsparcia najbardziej.

Mamy również taki … Co do ANR to jest to też do zastanowienia się i przeanalizowania, natomiast wiadomo, że należałoby zaangażować w to zagadnienie ministerstwo rolnictwa.

Jeśli mówimy o jednostkach, które są tu na tablicy, to należy powiedzieć, że to są na razie hipotetyczne dane, ponieważ nie są to jeszcze dane, z których będziemy mogli faktycznie obliczyć wskaźnik na 2014 r. To są dane z 2011 r. i brakuje nam jeszcze danych z 2012 r. aby obliczyć dokładnie, które gminy i powiaty będą miały problem z rozliczeniem. W rozliczeniu – tym hipotetycznym – mieliśmy 77 gmin, czyli 3 % gmin i 31 powiatów, czyli 10 % powiatów. Natomiast gdzieś mniej więcej – prawda, pani dyrektor? – pod koniec pierwszego kwartału będziemy mieć dane za 2012 r. i wtedy będzie można mówić już o faktach. Wtedy będziemy mieli dokładne dane, na podstawie których będzie się obliczało wskaźnik na 2014 r. i będziemy mogli w rzeczywistości zobaczyć, jak to wygląda. Poczekałabym do tego momentu z dokładną analizą, natomiast patrząc na te 77 gmin i 31 powiatów, chcemy – tak naprawdę – przeanalizować każdy z tych przypadków oddzielnie. Zawsze to może być trochę inny powód takiej sytuacji. Biorąc pod uwagę, że jest to ok. 100 jednostek, to nie jest wcale aż tak dużo pracy, dlatego chcemy każdy z tych przypadków przejrzeć, zobaczyć i zrozumieć, by wiedzieć czy to jest problem *stricte* systemowy, że tam dochody i wydatki bieżące się nie „spinają” – jeżeli mogę tak nieładnie powiedzieć. A może bardziej są to kwestie przeinwestowania i działań w tym zakresie. Będziemy te analizy prowadzić i gdy będziemy posiadać już te dane, to oczywiście się z państwem podzielimy.

Poseł Marek Łapiński (PO):

A jest jakaś lista tych jednostek? Bo na razie są plany bez legendy.

Podsekretarz stanu w MAiC Magdalena Młochowska:

Tak. Mapa jest na tyle szczegółowa, że trudno mi było podpisać każdą jednostkę, natomiast oczywiście mam te jednostki wylistowane i możemy taką listę przekazać. Tylko – tak jak mówię – to jest tylko lista potencjalna. Jeżeli któraś z gmin zrobiła dobry wskaźnik w 2012 r., to oczywiście może zniknąć z listy.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Pani minister, były wicemarszałek patrzy na swój Dolny Śląsk i trochę jest przestraszony.

Podsekretarz stanu w MAiC Magdalena Młochowska:

Tak, rzeczywiście…

Poseł Marek Łapiński (PO):

Bo to jest najwyższy wzrost gospodarczy aglomeracji wrocławskiej w Polsce.

Podsekretarz stanu w MAiC Magdalena Młochowska:

Tak, rzeczywiście, Dolny Śląsk w ogóle, generalnie, w analizach wypada dosyć słabo jeżeli chodzi o wypełnianie warunków jeszcze starych limitów, czyli…

Poseł Marek Łapiński (PO):

Ale nie województwo, tylko gminy i powiaty?

Podsekretarz stanu w MAiC Magdalena Młochowska:

Tak, gminy i powiaty. Jeśli chodzi jeszcze o wskaźniki stare, czyli 60 % i 15%, czy też domykanie budżetu bieżącego, czyli art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Tak to wygląda. Nie wiem czy ja o czymś nie powiedziałam?

Jeśli chodzi o podatek od działalności leczniczej, to, rzeczywiście, jest on do przeanalizowania z Ministerstwem Finansów. Też pytanie, czy MF ma te dane? Ponieważ jeżeli to jest podatek lokalny, to możliwe, że tylko samorządy mają faktyczne dane o tym, jakie byłyby potencjalne korzyści. Oczywiście, w formie ankiet takie dane też zebrać można. Tyle z mojej strony.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Czy pani dyrektor chciałaby uzupełnić? Myślę, że – nawiązując do pytania pani poseł Machałek – to dla nas też istotna będzie informacja – być może, w najbliższym czasie – jaka jest perspektywa i informacja o tym, ile samorządów będzie miało kłopoty finansowe, a będzie je miało coraz więcej. W związku z tym, prosimy ewentualnie także – zwracam się do sekretariatu – o zaplanowanie, być może, w niedługim czasie, posiedzenia, na którym moglibyśmy takie dane uzyskać. Jeżeli nie ma więcej pytań, to rozumiem, że – jeżeli także nie będzie sprzeciwu to stwierdzę – że nasza Komisja przyjęła informacje pani minister i zamykam posiedzenie.